Tweede Kamer der Staten-Generaal **2**

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2056 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vier fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Richtlijn terrorismebestrijding (Kamerstuk 22 112, 2053)
Fiche: Verordening portabiliteit online *content (Kamerstuk 22 112, 2054)*
Fiche: Mededeling EU Actieplan voor illegale handel in vuurwapens en explosieven (Kamerstuk 22 112, nr. 2055)
Fiche: Richtlijn herziening van de vuurwapenrichtlijn (91/477/EEG)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2056
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Fiche: Richtlijn herziening van de vuurwapenrichtlijn (91/477/EEG)

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens
b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
19 november 2015
c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2015) 750
d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_269
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Er is geen impact assessment opgesteld.
f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Veiligheid en Justitie
h) *Rechtsbasis*
De rechtsbasis is artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie(VWEU)
i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheidsbeslissing
j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing door het Parlement.

2. Essentie voorstel

• Inhoud voorstel

De huidige vuurwapenrichtlijn uit 1991 en geamendeerd in 2008 (91/477/EEG):
- brengt verschillende typen vuurwapens in categorieën onder,
- stelt regels op voor het voorhanden hebben van verschillende typen vuurwapens,
- de verkoop en registratievereisten van vuurwapens,
- de overbrenging van vuurwapens van de ene lidstaat naar de andere (waarbij voor particulieren de vuurwapenpas wordt geïntroduceerd), en,
- de markering van vuurwapens ten behoeve van de tracering.

Ook wordt er in beschreven wat illegale vervaardiging is.

De aanleiding voor het voorstel is de aanpak van de multidimensionale dreiging van georganiseerde misdaad in de EU, die gebleken is uit de aanslagen van het afgelopen jaar. Het voorstel beoogt een versterkte aanpak van de illegale wapenhandel in de EU te realiseren op een gecoördineerde en coherente wijze. Directe aanleiding voor de vervroegde openbaarmaking (de gebruikelijke impact assessment is niet uitgevoerd) waren de gecoördineerde terroristische aanslagen in Parijs op 13 november 2015.
Overigens werd al in de mededeling van de Commissie uit 2013 (COM(2013) 716) vooruitgelopen op een eventuele herziening van de richtlijn mochten de uitkomsten van verschillende uit te voeren onderzoeken daar reden toe geven (neergelegd in document COM (2015) 751).
Het voorstel verbreedt de reikwijdte van de richtlijn. Geluiddempers, verzamelaars van vuurwapens, culturele instellingen met een belang in vuurwapens, wapentypen als alarmwapens en akoestische wapens, op

vuurwapens gelijkende voorwerpen (replica's) en gedeactiveerde vuurwapens worden voor het eerst binnen de reikwijdte van de richtlijn gebracht. Wat de gedeactiveerde vuurwapens betreft wordt aangesloten bij de uitvoeringsverordening tot vaststelling van gemeenschappelijke richtsnoeren betreffende normen en technieken om te waarborgen dat onbruikbaar gemaakte vuurwapens voorgoed onbruikbaar zijn (Verordening 2015/2403), die op 15 december 2015 door de Europese Commissie is vastgesteld.
De regels rond wapenverkoop (met name internetverkoop), het verkrijgen van een vuurwapenverlof, de mogelijkheden voor het ombouwen van alarmwapens naar vuurwapens, het bewaren van gegevens van vuurwapens (inclusief gedeactiveerde vuurwapens), de traceerbaarheid van gedeactiveerde wapens en markering van onderdelen van vuurwapens zullen met deze richtlijnherziening strenger worden. Met betrekking tot het verkrijgen van het wapenverlof wordt het afnemen van een medische test voorgeschreven.
Een aantal wapentypen (m.n. bepaalde zwaardere soorten semi-automatische vuurwapens) die momenteel onder andere gebruikt worden in de schietsport en (buiten Nederland in de) jacht of voor verzameldoeleinden gehouden worden, worden verboden. Culturele instanties als musea dienen voortaan aan dezelfde verplichtingen te voldoen als andere groepen wapenbezitters die reeds eerder onder de richtlijn vielen, om vuurwapens onder zich te houden. Daarnaast mogen zij bepaalde wapentypen, mits gedeactiveerd, niet meer in bezit hebben.
In herziene vorm eist de richtlijn dat gegevens over vuurwapens niet meer 20 jaar bewaard moeten worden, maar tot het moment dat het vuurwapen vernietigd wordt (artikel 5, lid 4). Verder wordt bepaald dat wapenverloven voor een duur van maximaal 5 jaar worden afgegeven (artikel 7, lid 4 onder c).
Doel van de richtlijn is ook om de regels uniformer door de lidstaten te laten uitvoeren. Daartoe worden enkele definities aan de richtlijn toegevoegd of bestaande aangepast.
Het voorstel bevat geen directe strafrechtelijke bepalingen; wel zullen als gevolg van het feit dat de richtlijn met de herziening een bredere werking krijgt, Nederlandse strafrechtelijke bepalingen moeten worden herzien (bijvoorbeeld ten aanzien van de verboden wapens of het ombouwen van alarmwapens tot vuurwapens).
Wat voor vuurwapens geldt, geldt in het kader van de richtlijn ook voor munitie en wezenlijke onderdelen van vuurwapens.
Verder bepaalt het voorstel tot herziening van de richtlijn bepalingen die zien op de voor onbepaalde tijd toe te wijzen bevoegdheid van de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen, die uit de richtlijn voortvloeien (artikelen 13 en 13a). Deze gedelegeerde handelingen zien op het stellen van regels voor de uitwisseling van informatie tussen bevoegde nationale instanties ten aanzien van de afgifte van wapenverloven en weigeringen daarvan.
Tot slot: uit punt III van bijlage I blijkt dat antieke vuurwapens niet onder de definitie van vuurwapen vallen en daarmee gevrijwaard zijn van de implicaties van de richtlijn.

• *Impact assessment Commissie*

Er is geen impact assessment uitgevoerd. De reden die de Europese Commissie hiervoor aangeeft is dat het voorstel tot wijziging van de vuurwapenrichtlijn, mede om aan de herhaalde verzoeken van de Raad te voldoen om na de terroristische aanslagen vorig jaar snel met wetgevingsvoorstellen te komen, eerder dan aanvankelijk voorzien is uitgebracht, waardoor er geen tijd mee was om een impact assessment uit te voeren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) *Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Nederland ziet in de handel van illegale vuurwapens een groot probleem. Vuurwapens vormen een risico vanuit het oogpunt van terrorisme en georganiseerde criminaliteit. De Nederlandse inschatting is dat er veel vuurwapens in het illegale circuit in omloop zijn en dat het niet moeilijk is om aan een vuurwapen te komen. De Europese context speelt een belangrijke rol vanwege de open grenzen en verschillen in vuurwapenregelgeving.

In Europees verband ijvert Nederland voor hoge en strenge standaarden met betrekking tot vuurwapens, die dan bovendien uniform dienen te worden uitgelegd. Handhavende instanties zijn hiermee geholpen. Ook het Nederlandse beleid gaat uit van de aanname dat een goed stelsel voor legaal wapenbezit (traceerbaarheid, controle, risico-analyse) bijdraagt aan het tegengaan van het illegale wapenbezit en beperking van de gevaarzetting van vuurwapens. Anderzijds moet rekening worden gehouden met de belangen van personen die gemachtigd zijn om op legale wijze een vuurwapen onder zich te houden (schietsport, jacht, wapenverzamelaars).

Het Nederlandse beleid is er voorts op gericht de administratieve en financiële lasten in evenwicht te houden met veiligheidsbelangen. Tevens wordt op nationaal niveau ingezet om gezamenlijk met alle relevante partners aanvullende maatregelen te nemen om de beschikbaarheid van vuurwapens te verlagen en informatie-uitwisseling tussen verschillende diensten te verbeteren.

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Na de aanslagen in Parijs is nogmaals gebleken dat illegale vuurwapens makkelijk voor handen zijn en meer aandacht nodig is voor de aanpak van illegale vuurwapens. Nederland staat daarom positief tegenover maatregelen die leiden tot hogere en strengere Europese standaarden en bijdragen aan een eenvormige uitvoering. Daar voldoet dit voorstel aan wat de aanscherpte regels voor markering van vuurwapens en de verduidelijking van enkele definities betreft (artikel 1). Ook de bepalingen ten aanzien van de regulering van de verkoop van vuurwapens en munitie via het internet beoordeelt Nederland positief (artikel 6) voor zover het daarmee voor criminelen en terroristen moeilijker wordt gemaakt om aan (onderdelen van) vuurwapens te komen en de kansen op detectie van oneigenlijke verwerving wordt vergroot.

De voorstellen met betrekking tot:

1) het stellen van nationale (verbods)regels voor het bezit en gebruik van bepaalde semi-automatische wapens door particulieren (opgenomen in categorie A van annex I, te lezen in relatie tot artikel 4a);
2) bepaalde wapens die of gedeactiveerd of helemaal niet meer door musea en particulieren verzameld mogen worden (artikel 6, te lezen in relatie tot artikel 2, lid 2);
3) het ombouwen van alarm- en seinwapens en wapens bedoeld om saluutschoten of akoestische signalen af te geven (artikel 10a);
4) het opstellen van nadere regels over het uitwisselen van informatie over geweigerde wapenverloven (artikel 13, lid 5);
5) het binnen de reikwijdte van de richtlijn brengen van geluiddempers (artikel 1b) en verzamelaars (wijziging artikel 2, lid 2) van vuurwapens, verdienen serieuze aandacht.

Dat geldt ook voor de verplichting om gedeactiveerde wapens tot hun vernietiging traceerbaar te houden (artikel 4, lid 4). Voor al deze maatregelen geldt dat een balans gezocht moet worden tussen de beperking van de gevaarzetting enerzijds, en de handhavingsinspanningen en belangen van private partijen anderzijds.

Nederland heeft vragen over de onduidelijkheid die de richtlijntekst laat op een aantal termen die gebezigd worden. Niet duidelijk gedefinieerd is wat onder antieke wapens, musea en verzamelaars op bepaalde typen wapens wordt verstaan. Bij de implementatie in de wet- en regelgeving van lidstaten zal dit leiden tot verschillen die de werking van de interne markt op die punten zullen belemmeren. Ook zal het tot problemen in de handhaving leiden, die vooral gediend is met eenduidige definities en termen.
Nederland ziet graag dat in het voorstel wordt opgenomen dat de medische test waarvan in het voorstel van de Commissie gesproken wordt in relatie tot het afgeven van een wapenverlof (artikel 5, lid 2), ook ziet op het afnemen van een psychologische test op basis waarvan een inschatting kan worden gemaakt of de persoon in kwestie mentaal geschikt is om een vuurwapen voorhanden te mogen hebben; dit analoog aan het wetsvoorstel tot herziening van de Wet wapens en munitie naar aanleiding van het schietincident in Alphen aan de Rijn in 2011 (verzwaring screening verlofaanvragers), dat op korte termijn naar de Kamer gezonden zal worden.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*
Uit de eerste bespreking in de Raadswerkgroep kan worden opgemaakt dat het Nederlandse oordeel, zoals hierboven beschreven, op hoofdpunten overeen komt met commentaar van een groot aantal andere lidstaten: steun voor strengere regelgeving voor markering en duidelijkere definities, commentaar op de door de Commissie aangevoerde redenen waarom bepaalde maatregelen noodzakelijk zijn, vragen ten aanzien van de financiële, administratieve en handhavingskosten van met name de verbodsbepalingen en nieuw te creëren registratieverplichtingen.
Een aantal lidstaten maakte met name bezwaar tegen het voorstel om zekere semi-automatische vuurwapens te verbieden, juist omdat die veel gebruikt worden in de schietsport en de jacht.
Voorzien is dat het voorstel in het Europees Parlement behandeld wordt in de Commissie Interne Markt en Consumentenbescherming. De houding van veel parlementariërs bij de eerste behandeling op 7 december was kritisch, onder andere ten aanzien van de haast waarmee het voorstel eerder dan voorzien door de Europese Commissie naar buiten is gebracht.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*
De EU is bevoegd voorstellen te doen op basis van artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en ziet op «het vaststellen van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen (...) die de instelling en de werking van de interne markt betreffen». Dit is in overeenstemming met de juridische basis die gekozen is voor de oorspronkelijke vuurwapenrichtlijn 91/477/EEG. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, mits gemotiveerd wordt welke specifieke belemmeringen in de interne markt op welke wijze met de herziene richtlijn worden opgeheven.
Verder plaatst Nederland twee – nauw met elkaar verbonden – kanttekeningen bij de rechtsgrondslag:
1) In de begeleidende tekst bij het voorstel van de Commissie (explanatory memorandum) wordt uitvoerig verwezen naar de veiligheidsbelangen die met het voorstel gediend zijn («The security of citizens and businesses is a key concern of this Commission») maar niet naar interne markt overwegingen;
2) Het voorstel bevat dan ook bepalingen die niet op de instelling en werking van de interne markt betrekking hebben. Te noemen zijn de (*de facto*) verbodsbepalingen ten aanzien van bepaalde wapen

of de heel specifieke regel dat een vuurwapenverlof voor een termijn van maximaal vijf jaar wordt afgegeven.

b) *Subsidiariteit*
Het voorstel tot wijziging van de vuurwapenrichtlijn heeft toegevoegde waarde waar het ziet op het aanscherpen van reeds bestaande regels (bijvoorbeeld markering, regels voor de legale handel in vuurwapens en verlofverlening, waaronder begrepen screening de betrokkenen zelf). Omdat de handel in vuurwapens voor een groot deel grensoverschrijdend van aard is, is het erg belangrijk dat op EU-niveau gelijke regels bestaan als het gaat om vuurwapens. Nederland beoordeelt de subsidiariteit dan ook positief.

c) *proportionaliteit*
Nederland beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel positief, met kanttekeningen. De wijzigingen die bijdragen aan een eenduidiger benadering van het legaal wapenbezit in de EU staan, wat Nederland betreft, in de juiste verhouding tot het te bereiken doel van een veiliger samenleving.
Nederland plaatst kanttekeningen bij de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen met betrekking tot de nieuw in te voeren verboden en de verplichting om gedeactiveerde vuurwapens administratief te blijven volgen. De inhoudelijke onderbouwing voor deze voorstellen kan sterker, ook omdat zij gevolgen hebben voor de huidige eigenaren en gebruikers – in het geval van met name musea, sportschutters en verzamelaars – van de betreffende vuurwapens en de handhavings-, administratieve en financiële kosten (compensatie voor onteigening) die van deze maatregelen het gevolg zijn.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*
De richtlijn in herziene vorm heeft geen consequenties voor de EU begroting.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*
Aangezien het voorstel enkele nieuw in de wet op te nemen verbodsbepalingen bevat, zullen er kosten voor met name politie en OM zijn voor de handhaving van die verboden.
De in het voorstel opgenomen verbodsbepalingen zullen ook onteigeningen tot gevolg hebben, die financieel gecompenseerd dienen te worden. Een deel van de voorraad van de legale wapenhandel valt onder de voorgestelde verbodsbepaling en deze ondernemers zullen hiervoor financieel gecompenseerd moeten worden. Bij musea, sportschutters en verzamelaars zijn vuurwapens in bezit of in omloop die onder de verbodsbepalingen vallen. Deze wapens zouden volgens de regels van de richtlijn moeten worden vernietigd wat aanvullende kosten, ook administratief, tot gevolg heeft.
De verwachting is dan ook dat tegen de genoemde bepalingen door verschillende belanghebbende partijen geprocedeerd zal gaan worden. Ook hier vloeien kosten uit voort.
Andere kosten houden verband met de aanpassing van administratieve systemen bij, primair de politie en – in mindere mate – de wapenhandel, aangezien bepaald wordt dat gegevens langer bewaard moeten worden. Ook zullen andersoortige gegevens bewaard moeten worden als gevolg van de verzwaring van de screening van verlofaanvragers. De extra kosten voor de verlofaanvraag zullen door de aanvrager betaald moeten worden.
De richtlijn voorziet ook in een intensivering van de controle van reizigers die doorreizen naar andere EU-landen, en daarvoor een wapenvergunning moeten kunnen overleggen. Dit brengt kosten met

zich mee voor de Douane. De omvang van die extra werkzaamheden laat zich nog lastig bepalen en hangt mede af van de verdere uitwerking.
Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Zie ook onder b.

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
De gevolgen voor de regeldruk zijn naar verwachting beperkt. Administratieve lasten zullen wel toenemen als gevolg van:
- De invoering van een medische test bij de verlofverlening;
- De zwaardere screening van wapenhandelaren;
- Het langer geregistreerd houden van vuurwapens in allerhande systemen bij wapenhandelaren en bij de politie;
- Nieuw in te voeren systemen bij primair de politie voor het uitwisselen van informatie met andere diensten in de EU;
- Intensivering van controles aan de buitengrens van de EU;
- Rapportageverplichtingen aan de Commissie;
- Herzien strafrechtelijke bepalingen.

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*
Er zijn geen gevolgen voor de concurrentiekracht voorzien.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Het voorstel bevat geen directe strafrechtelijke bepalingen; wel zullen als gevolg van het feit dat de richtlijn met de herziening een bredere werking krijgt, Nederlandse strafrechtelijke bepalingen moeten worden herzien (bijvoorbeeld ten aanzien van de verboden wapens of het ombouwen van alarmwapens tot vuurwapens).
De regulering van het bezit en de handel in de onder het voorstel vallende wapens geschiedt in Nederland door een vergunningstelsel dat is vastgelegd in de Wet wapens en munitie en de Regeling wapens en munitie. In de Wet wapens en munitie zijn wapens ingedeeld in verschillende categorieën; waarvoor verschillende regimes kunnen gelden. Deze indeling zal waarschijnlijk moeten worden aangepast.
Een omvangrijke aanpassing van de Wet en Regeling wapens en munitie is noodzakelijk indien het huidige voorstel van de verordening wordt aangenomen.

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*
De Commissie krijgt in de artikelen 10a en 10b de bevoegdheid uitvoeringshandelingen vast te stellen. Dit geschiedt door middel van de onderzoeksprocedure, waar een grote rol voor lidstaatexperts is voorzien. In artikel 13 krijgt de Commissie de bevoegdheid gedelegeerde handelingen vast te stellen t.a.v. de uitwisseling van informatie tussen bevoegde nationale instanties ten aanzien van de afgifte van wapenverloven en weigeringen daarvan.
De bevoegdheid die de Commissie in artikel 10a krijgt om technische specificaties aan te nemen ziet op het onmogelijk maken dat alarm- en signaalwapens tot vuurwapens kunnen worden omgebouwd, wordt door Nederland positief beoordeeld. Het is van belang dat de beoogde regels uniform op Europees niveau worden vastgesteld. De bevoegdheid van artikel 10b (waarbij competente autoriteiten worden aangewezen die verifiëren of een deactivatie van een vuurwapen conform de regels van de uitvoeringsverordening verricht zijn) heeft reeds zijn beslag gekregen met de genoemde uitvoeringsverordening

die op 15 december door de Commissie is vastgesteld. De in artikel 13 verwoorde bevoegdheid (om nadere regelgeving op te stellen waarin beschreven staat op welke wijze lidstaten informatie uit dienen te wisselen over aanvragers wier verlofaanvraag geweigerd is) verdient nadere bestudering. Gekeken moet worden naar de juridische grondslag voor het creëren van een degelijk informatie-uitwisselingsmechanisme als ook de wenselijkheid en praktische implicaties ervan.

c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
Er wordt in het voorstel een implementatietermijn van drie maanden gegeven. Die termijn is niet haalbaar gezien het feit dat (omvangrijke) wetswijziging noodzakelijk is.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
In het voorstel staat dat de Commissie twee jaar na de inwerkingtreding van deze richtlijn aan het Europees Parlement en de Raad een verslag zal uitbrengen over de situatie zoals die is ontstaan na de toepassing van de richtlijn. In het verslag kunnen voorstellen tot wijziging van de richtlijn worden opgenomen. Opvolgend zal iedere vijf jaar verslag worden uitgebracht. Deze evaluatietermijn sluit aan bij de korte implementatietermijn. De verwachting is dat die te kort is en dat een evaluatie van het effect van de richtlijn na twee jaar weinig zin heeft.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De implicaties voor de uitvoering en handhaving van het voorstel, indien ongewijzigd overgenomen, zijn vergaand. Hiervoor zij verwezen naar de punten 4, 5 en 6.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De richtlijn heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.